Avis

DU CONSEIL
DU STATUT
DE LA FEMME

Québec

COMMENTAIRES DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME SUR LE PROJET DE LOI 37, "LOI SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU"

Septembre 1988

Document adopté par les membres du Conseil lors de l'assemblée des 30 et 31 août 1988.

Francine Lepage
Direction de la recherche
et de l'analyse
Ninon Ricard
Services juridiques

Révision linguistique : Jeannine Codaire
Dactylographie et mise en page : Francine Potvin

Dépôt légal : 3e trimestre 1988
ISBN : 2-550-19067-X
Bibliothèque nationale du Québec

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION..... 1

CHAPITRE 1 : UNE GARANTIE DE RESSOURCES SUFFISANTES..... 3

1.1 Les prestataires du programme APTE en attente d'une participation aux mesures..... 3

1.2 Les femmes enceintes durant les premiers mois de la grossesse..... 6

1.3 Les jeunes adultes..... 7

1.4 La conjointe ou le conjoint non étudiant d'une personne aux études..... 7

1.5 Les résidants de logement subventionné..... 8

CHAPITRE 2 : DES MESURES FAVORISANT LA RÉINSERTION SOCIALE.... 9

2.1 Les parents..... 9

2.2 Les personnes se réintégrant à l'emploi..... 10

2.3 Les responsables de famille monoparentale..... 10

CHAPITRE 3 : LE RESPECT DES DROITS..... 15

3.1 L'égalité des conjoints..... 15

3.2 Le droit du ministre de mise en tutelle..... 15

3.3 Les pouvoirs du ministre sur la pension alimentaire..... 17

3.4 Le recouvrement des prestations reçues sans droit..... 19

3.5 Les vérifications et les enquêtes..... 20

3.6 Les sanctions..... 21

3.7 La soustraction à certaines lois du travail..... 22

3.8 L'étendue du pouvoir réglementaire..... 22

CONCLUSION..... 23

ANNEXE..... 27

INTRODUCTION

Par la voix de sa présidente d'alors, Madame Francine C. McKenzie, le Conseil du statut de la femme faisait connaître, à l'occasion de la Commission parlementaire tenue en février dernier, son avis sur le projet de réforme de l'aide sociale contenu dans le document d'orientation **Pour une politique de sécurité du revenu.**

Reprenant dans son allocution l'essentiel des 17 recommandations formulées dans un mémoire déposé précédemment[1], la présidente du CSF concluait en rappelant les cinq éléments essentiels à une politique d'aide sociale qui sont : une garantie de ressources suffisantes; des encouragements positifs à l'emploi; une juste prise en compte des coûts de travail, de formation et de garde d'enfants; des possibilités de formation réelle et de recyclage; un soutien technique aussi bien que moral.

Pour elle, la réforme devait de plus s'inscrire dans une politique de création d'emplois dynamique et plus imaginative et briser le cycle de la pauvreté qui engouffre bien des femmes. Enfin, elle voyait dans la réduction des abris fiscaux et la mise en place d'un impôt progressif épargnant les gagne-petit, une façon intéressante d'assumer les frais de la réforme de même qu'une valeur d'équité susceptible d'inciter à l'emploi et à la productivité.

Le dépôt, le 11 mai dernier, du projet de loi 37, Loi sur la sécurité du revenu, ainsi que l'annonce par le ministre responsable d'alors, monsieur Pierre Paradis, des modifications apportées à la proposition

---

1. Ces recommandations sont reprises en annexe. Elles sont tirées de : Mémoire du Conseil du statut de la femme sur le document Pour une politique de sécurité du revenu du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Québec, Gouvernement du Québec, février 1988, 57 p.

initiale appellent de nouveaux commentaires. Sans revenir sur toutes les dimensions de la politique, notre analyse portera sur trois thèmes : la garantie de ressources suffisantes, les mesures favorisant la réinsertion sociale et le respect des droits. En nous référant notamment aux recommandations déjà élaborées, nous signalerons les améliorations qui ont été apportées à la première version du projet, ferons état des points qui demeurent selon nous problématiques et suggérerons des modifications.

CHAPITRE 1 : UNE GARANTIE DE RESSOURCES SUFFISANTES

L'aide sociale étant au Québec le régime de dernier recours, il importe que, quelle que soit leur situation, les personnes en dépendant puissent être assurées d'une garantie de ressources suffisantes. Or, les engagements ministériels à ce propos laissent entrevoir des lacunes importantes dans la couverture des besoins de base d'une partie de la population démunie.

1.1 Les prestataires du programme APTE en attente d'une participation aux mesures

Dans ses interventions, le CSF s'est dit en accord avec les mesures incitatives à l'emploi, mais en désaccord, règle générale, avec des mesures coercitives ou punitives. Selon lui, on doit éviter de soumettre les prestataires à une période de privation excessive et rapidement les diriger, lorsque cela est possible, vers des mesures de réinsertion sociale ou vers l'emploi.

En faisant disparaître la catégorie des "non-admissibles" à laquelle était attaché le barème d'aide financière le plus faible, le ministre ne répond que partiellement à cette demande. En effet, nous croyons que les prestations attribuées aux personnes en attente d'une participation à des mesures de réinsertion ne leur permettront pas de vivre dans des conditions correspondant à des standards minimums dans notre société.

Selon les barèmes proposés, par exemple, une femme seule qui, par miracle, réussira à n'affecter en 1989 que 250 $ par mois aux frais afférents à son logement (loyer, électricité, chauffage, téléphone) ne disposera que de 5,67 $ quotidiennement pour répondre à tous ses autres

besoins (nourriture, vêtement, soins personnels, entretien domestique, transport, lecture, loisir, réparation et remplacement des appareils électroménagers et du mobilier, etc.). En comptant les allocations et les crédits d'impôt reçus pour son enfant, une responsable de famille monoparentale ayant un enfant de 6 à 11 ans ne consacrant que 275 $ par mois au poste "logement" devra se satisfaire de 14,50 $ environ par jour pour combler tous les autres besoins de la famille. Et si, pour arriver à joindre les deux bouts, ces deux femmes partagent leur logement, le chèque mensuel de chacune d'elle sera amputé de 85 $.

Les effets anticipés sur les prestataires (et leurs enfants) seraient moindres si celles-ci ne devaient passer qu'une très courte période à ce barème avec l'assurance d'être rapidement dirigées vers l'emploi ou vers des mesures assorties d'une prestation plus adéquate. Or, nous ne possédons pas cette assurance. L'expérience passée auprès de la clientèle jeune à l'aide sociale indique qu'un très faible pourcentage seulement a de fait été intégré aux mesures de réinsertion prévues et l'on peut douter des capacités de la collectivité à mettre en place rapidement et en tous points du territoire des structures d'accueil pour toutes les personnes réputées aptes et disponibles au travail.

Le chômage et le sous-emploi étant un phénomène avant tout social, on ne peut faire porter aux individus et aux enfants le poids des insuffisances du marché du travail ou de l'organisation sociale. **Les conséquences financières de la loi pour les prestataires disponibles pour l'emploi sont telles qu'il y a lieu de leur assurer les services prévus par l'article 23, notamment en ce qui a trait à l'évaluation de leur situation, l'accès à des services d'information ou d'orientation ou encore la disponibilité des instructions pour la recherche d'emploi ou les mesures d'intégration ou de réintégration au marché du travail, et non de les limiter à un simple pouvoir du ministre.**

Parallèlement, le souci des personnes et la perspective de coûts sociaux importants doivent amener le ministre à réviser à la hausse les barèmes d'aide financière pour les personnes en attente d'une participation aux mesures. En ce sens, nous saluons la décision de ne pas restreindre la liste des besoins spéciaux reconnus et celle d'améliorer l'allocation prévue pour les frais scolaires et les femmes en maison d'hébergement.

Nous croyons important que les exigences procédurales de l'exercice des pouvoirs à caractères discrétionnaires prévus, soient clairement exprimées dans la loi. Actuellement, aucun encadrement dans la loi ou dans l'habilitation réglementaire ne permet de baliser l'exercice de ces pouvoirs. Il est pour le moins étonnant de constater qu'aucun dispositif ne protègera les prestataires du programme APTE en attente d'une participation aux mesures quand ils sont susceptibles d'être touchés par une décision ou une absence de décision découlant de l'application des dispositions de l'article 23 du projet de loi.

À cet effet, il nous paraît inacceptable que les décisions prises dans le cadre de l'article 23, dispositif clé de la politique, soient exclues expressément du droit d'être entendu par voie de révision ou d'appel (article 75).

Advenant que l'on retienne l'idée d'une obligation ministérielle, il conviendrait alors d'assortir celle-ci d'un encadrement procédural et réglementaire propre à préserver le contrôle administratif et financier du programme tout en préservant les droits des personnes intéressées autant par les décisions prises à leur égard que par l'absence de décision les concernant.

1.2 Les femmes enceintes durant les premiers mois de la grossesse

Le CSF se réjouit des améliorations annoncées en ce qui a trait aux prestataires dits non disponibles. On sait que ces personnes ne subiront pas les baisses de prestation qui étaient envisagées puisqu'elles toucheront en 1989 leur prestation actuelle indexée. De plus, cette catégorie comprendra (si tel est leur choix) les personnes qui ont la charge d'enfants d'âge préscolaire ou ne fréquentant pas l'école en raison d'un handicap au lieu d'être restreinte aux responsables d'enfants de moins de deux ans.

Les femmes enceintes se voient aussi assurées du maintien du régime actuel à partir de la 24e semaine de grossesse (16 semaines précédant la date prévue de l'accouchement). Celles qui attendent de participer aux mesures et qui sont en début de grossesse, cependant, recevront une prestation plus faible dont nous avons déjà dénoncé l'insuffisance pour les personnes ayant des besoins alimentaires et vitaminiques normaux. Calculé sur la base d'une personne seule, par exemple, le manque à gagner par rapport au régime actuel s'élèvera à 83 $ par mois.

Nous souhaiterions que la politique de sécurité du revenu en matière de maternité s'harmonise davantage avec les objectifs poursuivis par d'autres ministères, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux.[1] **Il faudrait donc que, dès la production d'un certificat médical attestant de leur état, les femmes enceintes bénéficient d'une couverture adéquate de leurs besoins de base comme de leurs besoins spéciaux.**

---

1. Sylvie MONTREUIL, ministère de la Santé et des Services sociaux et Christine COLIN, Hôpital St-Luc. Le défi de l'intervention prénatale en milieu défavorisé, Québec 1987, 62 p.

1.3 Les jeunes adultes

La seconde version du projet de réforme ne comporte pas d'amélioration substantielle en ce qui regarde le traitement accordé aux jeunes adultes.[1]

Nous croyons qu'il faut intervenir prestement auprès des jeunes prestataires pour les orienter vers le marché du travail, les études ou les mesures de réinsertion. Il importe de plus :

1) **que la parité de prestation leur soit accordée plus rapidement;**

2) **que les seuils de revenu déterminant la contribution parentale présumée à l'endroit des enfants majeurs soient relevés[2]; et**

3) **que les jeunes adultes considérés sous l'entière responsabilité financière de leurs parents puissent bénéficier au besoin de certaines mesures de réinsertion : orientation, formation et allocations pour les frais afférents s'il y a lieu.**

1.4 La conjointe ou le conjoint non étudiant d'une personne aux études

Plusieurs personnes ont eu à déplorer dans le passé le manque d'harmonisation existant entre l'aide sociale et le régime des prêts et

---

1. Notons que dans le programme APPORT, on semble instaurer une solidarité financière des enfants vers les parents, le revenu des enfants mineurs pouvant en effet dans certains cas réduire ou annuler le supplément au revenu de travail dont les parents auraient pu se prévaloir en fonction de leur propre revenu.

2. Nous avons formulé une recommandation de portée analogue dans un récent avis sur le régime d'aide financière aux étudiants : voir recommandation n° 4, p. 11 : Louise BIGRAS et Francine LEPAGE, Avis du Conseil du statut de la femme au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science concernant le régime des prêts et bourses, Québec, Conseil du statut de la femme, mars 1988, 19 p.

bourses en ce qui a trait à la conjointe ou au conjoint non étudiant d'une personne aux études. Cette incohérence se perpétue avec le projet de loi 37.

D'un côté, les articles 8 (2e alinéa) et 14 excluent du bénéfice des programmes Soutien financier et APTE une famille dont un membre adulte fréquente un établissement d'enseignement collégial ou universitaire; la même règle s'applique pour les conjoints de fait faisant vie commune depuis un an et plus. De l'autre, lorsqu'il n'y a pas d'enfant, le régime des prêts et bourses présume que l'épouse non aux études est en mesure de subvenir à ses propres besoins, la bourse versée à l'étudiant ne prévoyant aucune somme pour sa subsistance. La même situation prévaut pour la conjointe de fait que le régime ne reconnaît pas en l'absence d'enfant.

Il s'ensuit que le couple peut ne pas bénéficier de ressources suffisantes lorsque la conjointe ou le conjoint non aux études est sans travail. De plus, cette personne se voit privée, en raison des études de son conjoint, des dispositions du programme Soutien financier ou APTE qui lui permettraient d'atteindre son autonomie économique personnelle. **Nous pensons que l'on doit mettre fin à cette incohérence en rendant admissible au programme Soutien financier ou APTE la conjointe ou le conjoint d'une personne aux études. Une aide financière de même qu'un accès intégral aux mesures de réinsertion sociale doivent leur être réservés.**

1.5 Les résidants d'un logement subventionné

Tel que semble le permettre l'article 90 (5e alinéa), nous nous interrogeons sur la pertinence de retenir la résidence dans un logement subventionné comme facteur pouvant influencer le montant de la prestation reçue.

CHAPITRE 2 : DES MESURES FAVORISANT LA RÉINSERTION SOCIALE

Nous souscrivons pleinement aux mesures positives favorisant la réinsertion sociale des prestataires, à celles axées sur le développement des potentialités d'emploi et sur une approche personnalisée.

Comme nous le souhaitions, on se propose de renforcer le réseau des Services externes de main-d'oeuvre (SEMO) et d'étendre leur accessibilité géographique. On entend également délester leur budget des coûts de garde que ceux-ci assumaient au profit de leur clientèle, le programme APTE contenant des dispositions sur la couverture des frais de garde.

Cependant, certaines de nos recommandations, toutes aussi essentielles, n'ont pas eu les suites que nous espérions. Nous les rappelons dans cette section.

2.1 Les parents

Dans notre avis, nous demandions que les parents inscrits aux mesures de réinsertion puissent bénéficier de services de garde accessibles sans frais ou à un coût minime, conscientes qu'il s'agit là pour les femmes prestataires d'une condition essentielle à toute participation.

Or, aucun ajout n'a été fait à la proposition initiale qui garantissait aux parents participants le remboursement d'environ la moitié des frais de garde encourus. Considérant que l'on défraie depuis quelques années déjà 10 $ par jour par enfant gardé, cette proposition constitue un recul important. **Selon nous, il faut arriver à une couverture à peu près intégrale des coûts de garde et s'assurer que des services seront disponibles partout si l'on veut que les parents puissent participer en toute quiétude aux mesures de réinsertion et envisager par la suite une intégration à l'emploi.**

2.2 Les personnes se réintégrant à l'emploi

Le Conseil souhaitait que la réduction de la prestation prévue en cas d'emploi soit moins élevée pour inciter vraiment au travail. On répond partiellement à cette demande en annonçant, dans la seconde version du projet, une meilleure harmonisation entre les programmes APTE et APPORT.[1]

Pour les prestataires susceptibles de ne réaliser que des gains peu importants, il faudra évaluer l'effet des exemptions actuelles et rajuster le tir au besoin afin que ces personnes soient, elles aussi, encouragées à l'activité rémunérée et puissent maintenir leurs capacités de travail.

2.3 Les responsables de famille monoparentale

La situation des responsables de famille monoparentale, une clientèle essentiellement féminine formée en bonne partie d'éléments jeunes ou dans la force de l'âge, nous tient particulièrement à coeur. Pour elles, nous souhaitons que l'aide sociale, au lieu de représenter un cul-de-sac menant à la pauvreté, constitue une voie d'aiguillage vers l'autonomie économique.

Dans le cas des prestataires ayant la charge d'enfants d'âge préscolaire, nous nous réjouissons de la décision de surseoir à la réduction de prestation envisagée, réduction qui était particulièrement onéreuse pour les responsables de famille ayant un enfant de plus de 2 ans.

---

1. On ferait en effet disparaître les zones où les revenus demeureraient taxés à un taux prohibitif chez ceux et celles qui gagnaient des revenus dépassant les exemptions permises mais quand même trop faibles pour se qualifier au supplément au revenu de travail offert par le programme APPORT.

Nous croyons qu'un effort tout aussi important doit être déployé afin de mettre à la disposition des responsables de famille monoparentale désireuses d'entreprendre dès leur arrivée à l'aide sociale une démarche de réinsertion, toutes les ressources et les facilités requises. L'expérience positive des SEMO de même que le succès remporté par des expériences analogues menées au Massachusetts[1] indiquent que l'on va dans la bonne direction, particulièrement dans le cas des responsables de famille monoparentale, lorsqu'on entend privilégier une approche personnalisée. **Il faut miser sur un suivi continu, fournir un appui psychologique et aider les personnes à solutionner les problèmes rencontrés tout au cours de la démarche de réinsertion : recherche d'un service de garde, orientation, formation, stage, recherche d'emploi et premiers mois de travail, etc.**

Les supports nécessaires

Même si le projet de loi laisse place à des aménagements en ce qui a trait à la prestation et aux besoins spéciaux, nous aurions aimé obtenir des engagements plus explicites concernant :

- la couverture des coûts supplémentaires liés à l'apprentissage : repas, séjour, transport, vêtements et garde d'enfant[2];
- la continuation des besoins spéciaux durant au moins trois mois suivant le retour en emploi;
- le maintien et le prolongement du programme de retour aux études postsecondaires afin de permettre aux femmes qui le désirent d'entreprendre et de compléter des études supérieures.

---

1. Lise POITRAS, Louis TREMBLAY et Robert BEAUCHAMP, Rapport de mission à Boston (décembre 1987) : L'employabilité au Massachusetts, Québec, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, 28 mars 1988, 53 p.
2. Rappelons que les responsables de famille monoparentale reçoivent actuellement, en sus de leur prestation, 100 $ par mois pour défrayer leurs coûts de participation aux mesures et 10 $ par jour pour la garde.

Ce dernier programme constituant un investissement rentable pour l'État puisqu'il permet aux femmes d'atteindre une autonomie réelle, on pourrait songer à en assouplir les règles de qualification (les 24 mois de présence continue à l'aide sociale), à en accroître la durée au-delà des trois sessions actuelles (jusqu'à l'obtention d'un premier diplôme, par exemple) et à assurer ensuite une meilleure harmonisation avec le régime des prêts et bourses.

La pension alimentaire

Le Conseil avait également demandé qu'on ne comptabilise pas à 100% la pension alimentaire reçue au moment d'établir la prestation ou le supplément au revenu de travail. On souhaitait :

- améliorer la situation financière des responsables de famille monoparentale recevant une pension alimentaire;
- en encourager ainsi la réclamation et le versement; et
- inciter la travailleuse à faible salaire qui touche une pension alimentaire à demeurer en emploi en lui permettant d'être admissible au programme APPORT.

Le projet de loi 37 ne contient rien de nouveau à ce titre si ce n'est qu'il donne au ministre certaines prérogatives sur la pension alimentaire dont nous reparlerons dans la section traitant du respect des droits.

La reconnaissance des conjoints de fait

Nous n'avons pas non plus obtenu gain de cause en ce qui a trait à la durée de vie commune devant entraîner la reconnaissance de l'union de fait. Alors que nous suggérions une période de trois ans en l'absence d'enfants issus de l'union ou adoptés, on s'en tient à la période de un an proposée initialement.

Ne nuira-t-on pas ainsi à la reconstitution d'unions stables? La perspective d'avoir à assurer rapidement, avant que l'union ait acquis une certaine permanence, la charge d'une adulte et celle d'enfants qui ne sont pas les siens ne peut-elle pas exercer un effet dissuasif auprès d'éventuels conjoints? Les articles 3 et 90 (2e alinéa) ouvrent de plus la porte à l'imputation formelle d'une telle responsabilité financière puisqu'ils permettent de prévoir quand un enfant est à la charge d'un autre adulte que son père et sa mère. Est-ce là l'intention du législateur et, si oui, a-t-on bien mesuré la portée de ces articles?

Plus fondamentalement encore, la reconnaissance trop hâtive des unions de fait risque de faire passer les femmes responsables de famille monoparentale de la dépendance de l'État à celle d'un conjoint, sans leur donner suffisamment la chance de bénéficier des mesures de réinsertion sociale susceptibles de leur procurer une véritable autonomie personnelle. Advenant l'échec de cette union, ces femmes se retrouveront-elles alors de nouveau démunies et dépendantes de l'État?

CHAPITRE 3 : LE RESPECT DES DROITS

Les citoyennes et citoyens qui font appel à l'aide de l'État en raison de l'insuffisance de leurs revenus ont droit comme les autres au respect de leurs droits fondamentaux.

3.1 L'égalité des conjoints

Au nom de l'égalité des conjoints, nous avions demandé que, lorsque les programmes s'adressent aux deux conjoints, la prestation de base soit partagée entre eux à parts égales. Dans le projet de loi 37, on précise aux articles 26 et 53 que, dans le cas des programmes APTE et APPORT, les prestations sont versées conjointement aux conjoints ou, à leur demande, à l'un deux. Il s'agit là d'une amélioration sur la pratique ayant cours à l'aide sociale qui est d'adresser le chèque au nom d'une seule personne. **Il apparaît surprenant toutefois qu'une mention analogue n'apparaisse pas à la section traitant du programme Soutien financier.**

D'autres aspects du projet de loi nous apparaissent moins positifs.

3.2 Le droit du ministre de mise en tutelle

L'article 27 du projet reprend en les simplifiant les dispositions de l'actuel article 17 de la Loi sur l'aide sociale et des actuels articles 78 à 80 du règlement. Il y ajoute des termes qui paraissent destinés à couvrir la pratique qu'auraient actuellement certains bureaux d'aide sociale de payer directement, à même les prestations d'une ou d'un prestataire, certaines créances, notamment celles d'Hydro-Québec.

En effet, le 1er alinéa permet au ministre, lorsqu'il estime de façon discrétionnaire qu'un ou qu'une prestataire n'est pas à même d'administrer ses prestations, soit de verser celles-ci globalement à un administrateur désigné par lui, soit de payer directement les créances de logement, d'électricité et de chauffage.

Les objections que nous formulons à ce texte sont les suivantes :

En premier lieu, on ne voit pas pourquoi il faudrait soustraire les prestataires au régime général de l'incapacité civile. En effet, si vraiment une personne n'est pas en mesure d'administrer ses prestations, elle relève vraisemblablement du domaine d'application de l'incapacité civile. Plutôt que d'être dessaisie de l'administration d'une partie de ses biens par une simple décision administrative, elle devrait être reconnue civilement incapable selon les critères et la procédure prévus au Code civil.

En second lieu, nous voyons mal la justification du double régime introduit par l'article 27. Le projet distingue en effet les cas où le ou la prestataire sera entièrement dessaisi-e de l'administration de ses prestations, et ceux où le ministre, après avoir payé directement certains créanciers, lui laissera la gestion du solde des prestations. Nous croyons que si une personne n'est pas en mesure d'administrer ses prestations, seule se justifie la désignation d'un administrateur chargé non seulement de payer des dettes mais d'exercer à sa place ses droits et recours. C'est d'ailleurs précisément le rôle du curateur ou du Conseil judiciaire dans le régime général de l'incapacité civile. La dérogation au principe de l'incessibilité des prestations, que permet l'article 27 sous forme de paiement direct de certains créanciers, nous paraît en revanche une ingérence injustifiée dans la gestion de ses rapports contractuels privés par le ou la prestataire. La consécration de cette pratique par le projet va directement à l'encontre de l'objectif affiché de favoriser l'autonomie des prestataires.

Au minimum, si ces objections, et notamment la première, ne sont pas retenues, il y aurait lieu de préciser les "circonstances particulières" ou les "comportements antérieurs" du ou de la prestataire qui justifieraient la désignation d'un administrateur ou le paiement direct de certaines créances par le ministre, de façon à mieux encadrer l'exercice de cette discrétion.

3.3 Les pouvoirs du ministre sur la pension alimentaire

Sont ici en cause les articles 30 et 31 du projet.

Le deuxième alinéa de l'article 30 vise l'ensemble des obligations alimentaires. Il prévoit l'équivalent d'une subrogation du ministre aux droits du créancier alimentaire dans des cas dont il juge de façon discrétionnaire ("lorsqu'il estime que la situation du créancier en compromet l'exercice"). Ce texte nous paraît à la fois avoir une portée trop large et une teneur trop imprécise.

D'une part en effet, il vise davantage que les créances portant sur une pension alimentaire. Celles-ci bénéficient selon l'actuel article 13.1 de la Loi sur l'aide sociale d'un régime nettement plus avantageux, principalement pour les femmes créancières de telles pensions. Le texte actuel prévoit en effet la subrogation du ministre, de plein droit, à la créancière d'une pension, que cette créance ait été ou non consacrée par jugement. L'autonomie de la créancière est préservée, car elle peut choisir d'exercer elle-même son recours. Ce régime disparaît avec l'article 30 du projet, qui l'englobe dans un régime moins avantageux de subrogation optionnelle applicable à toute créance alimentaire. **À notre avis, il faut maintenir dans le cas des créances de pension alimentaire, notamment entre conjoints ou ex-conjoints, la subrogation automatique prévue à l'actuel article 13.1.** D'autre part, les termes précités de l'article 30 sont trop vagues. **Les cas où la subrogation du ministre ne serait qu'optionnelle devraient être précisés dans la loi.**

De même, l'obligation faite aux personnes bénéficiaires d'une pension alimentaire d'informer le ministre de toute procédure reliée à la pension, le droit d'intervention du ministre à toute instance visant la fixation, la modification ou l'annulation de la pension alimentaire, l'autorisation requise du ministre pour la conclusion de toute entente nous semblent porter sérieusement atteinte à la capacité juridique des personnes en cause, notamment des créancières d'une pension alimentaire.

Plus précisément, l'exigence du projet de loi (article 31, 3e alinéa) qu'une entente concernant une pension alimentaire à laquelle une bénéficiaire est partie soit au préalable autorisée par le ministre, et la faculté accordée au ministre d'intervenir devant le tribunal appelé à homologuer cette entente et de demander à ce tribunal la modification, voire l'annulation de l'entente, vont directement à l'encontre des principes énoncés par la Cour suprême dans trois décisions de juin 1987. La Cour suprême a affirmé dans ces arrêts la souveraineté des parties à une entente en matière de pension alimentaire. Elle a reconnu le caractère définitif de ces ententes, hors les cas de changement de circonstances reliés au mariage ou à sa dissolution. Elle a précisé que le fait pour l'une des parties de devenir bénéficiaire de l'aide sociale ne constituait pas en lui-même un tel changement de circonstances. Cette jurisprudence favorise le mouvement vers la déjudiciarisation des conflits conjugaux, alors que le projet de loi va à l'encontre de cette tendance, par ailleurs soutenu par d'autres lois québécoises.

En effet, avec la réforme du droit de la famille dès 1981, on visait à déjudiciariser les conflits conjugaux dans le but de préserver le climat familial et limiter les conflits. La réalisation de cet objectif s'est poursuivie depuis, notamment par la mise sur pied dans certains districts de services de médiation familiale. Cependant, ces efforts risquent d'être fortement compromis par cette nouvelle approche. Nous pensons en effet que le processus judiciaire actuel et

les différents intervenants respectent davantage les droits des parties. L'intervention du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu ajoutant à cela le fait que ses pouvoirs seront sans nul doute délégués à des fonctionnaires du ministère semble tout à fait inopportune.

En plus de s'avérer lourd et coûteux, ce procédé nous apparaît comme une ingérence dans le processus judiciaire et une atteinte sérieuse aux droits des personnes concernées. Le mécanisme de la subrogation automatique, dont nous avons réclamé le maintien à propos de l'article 30 du projet, est certainement une façon plus légère d'arriver à ce que personne ne puisse se décharger sur l'État de ses obligations envers ses enfants ou son ex-conjointe ou ex-conjoint.

3.4 Le recouvrement des prestations reçues sans droit

L'article 36 du projet permet au ministre de recouvrer des prestations reçues sans droit, non seulement de la personne à qui ces prestations ont été versées, mais du conjoint ou de la conjointe de cette personne. Il affirme en effet leur obligation conjointe et solidaire d'effectuer ce remboursement.

Ce texte, qui a l'avantage pour le ministère de lui fournir automatiquement un débiteur de remplacement en cas de disparition du débiteur principal, nous paraît injuste pour la conjointe ou le conjoint ainsi présumé complice d'une fraude. Certes, cette personne peut se disculper en prouvant qu'il lui était impossible de savoir que les prestations étaient reçues sans droit mais cette présomption de solidarité est précisément écartée par la jurisprudence actuelle de la Cour provinciale et de la Commission des affaires sociales, à bon droit selon nous. **Compte tenu des moyens considérables de vérification et d'enquête que reçoit le ministre dans le projet de loi, il n'est que normal, à notre avis, qu'il fasse la preuve qu'il y a eu fraude de la**

part du bénéficiaire proprement dit. Il est encore plus normal qu'il fasse éventuellement la preuve de la complicité effective de la conjointe ou du conjoint du bénéficiaire relativement à cette fraude. L'article 26 devrait donc imposer au ministre, et non au conjoint du bénéficiaire, la charge de la preuve.

3.5 Les vérifications et les enquêtes

Le projet de loi prévoit aux articles 69 à 74 l'existence de deux catégories de fonctionnaires : les vérificateurs et les enquêteurs. Les uns et les autres sont désignés par le ministre. Le vérificateur semble, à la lumière de l'article 62, être l'équivalent de l'actuel agent d'aide socio-économique. L'enquêteur semble être le successeur de celui dont l'actuel article 36.1 de la Loi sur l'aide sociale prévoit l'existence.

Nos remarques sur les articles 69 à 74 concernent les pouvoirs des deux catégories de fonctionnaires et la nomination des enquêteurs.

L'une et l'autre catégorie de fonctionnaires nous paraissent investies, par le projet, de pouvoirs beaucoup trop étendus, en raison de l'imprécision des termes employés. Le vérificateur peut exiger tout renseignement ou tout document (article 69) et il est interdit de lui "nuire" dans l'exercice des ses fonctions (article 74). Le texte ne donne que certains exemples de la manière dont on peut "nuire" à un vérificateur. Nous craignons que cette imprécision n'ouvre la porte à la subjectivité pure des vérificateurs dans l'interprétation de l'article 74.

En ce qui concerne l'enquêteur, il est à notre avis excessif de lui attribuer les pouvoirs d'une commission d'enquête, comme le fait l'article 72. Cet article du projet nous paraît viser à conférer à des enquêteurs ne jouissant pas de l'autorité particulière qui s'attache à

la nomination par le gouvernement (comme c'est généralement le cas, notamment dans l'actuelle Loi sur l'aide sociale) un ensemble de pouvoirs exorbitants. Les conséquences de la décision Laforest quant aux limites de l'action d'enquêteurs nommés par le ministre pourraient être ainsi contournées. **Il nous semble plus approprié de réagir à cette décision en énonçant dans le projet de loi de façon précise et limitative les pouvoirs des enquêteurs.**

Les femmes sont particulièrement vulnérables à des abus de pouvoir de la part des enquêteurs. Elles souhaitent trouver dans la loi les bornes précises des empiètements que le travail des enquêteurs les autorise à faire sur leur vie privée.

3.6 Les sanctions

Le projet de loi 37 prévoit des sanctions en cas d'infraction à la loi, ce qui apparaît dans l'ordre des choses. Cependant, l'article 87[1] soulève chez nous quelques inquiétudes. **Les regroupements et les associations oeuvrant à la défense des droits des assistés sociaux jouant un rôle essentiel, il ne faudrait pas que le recours à un tel article puisse mettre en péril leur existence ou leur pouvoir d'intervention.**

---

1. L'article 87 se lit ainsi :

> "Toute personne qui, par des encouragements, des conseils ou des ordres, en amène une autre à commettre une infraction à la présente loi est coupable de cette infraction si elle savait ou aurait dû savoir que ceux-ci auraient comme conséquence probable la perpétration de l'infraction."

3.7 La soustraction à certaines lois du travail

L'article 24 soustrait les personnes participant aux mesures de réinsertion de l'application de certaines lois du travail. **Dans l'application de cet article, il importe de ne pas accentuer la dualité du marché du travail en établissant, sur une base récurrente, un bassin de travailleurs et travailleuses ayant un statut inférieur.**

3.8 L'étendue du pouvoir réglementaire

L'article 90 du projet de loi contient une liste imposante de 39 rubriques de réglementation. Toutes ces habilitations renvoient aux différentes mentions des règlements dans les autres articles du projet. Il faut se réjouir de l'effort d'exhaustivité et de précision qui a été fait dans l'article 90. On peut cependant déplorer, de manière générale, que le projet de loi comme l'actuelle Loi sur l'aide sociale s'en remette aussi largement à la réglementation sur des points essentiels (par exemple les articles 7.1 et 18.1). De ce fait, il aurait été nécessaire pour apprécier correctement la portée du projet de loi de connaître le texte des règlement qui en préciseront l'application. Et surtout, il faut s'inquiéter de ce que des éléments essentiels de la loi soient libellés en termes imprécis sans qu'aucune habilitation ne soit donnée pour en préciser le sens par règlement (par exemple les articles 23, 27, 69, 74).

Il faut donc souhaiter que tout amendement au projet de loi actuel ainsi que le projet de règlements y afférent soient largement diffusés de façon à ce que les personnes et les groupes intéressés puissent être adéquatement informés et se faire entendre s'ils le désirent.

CONCLUSION

Au cours de ce texte, nous avons fait l'analyse de la politique visant à remplacer l'actuel régime d'aide sociale et le Supplément au revenu de travail (SUPRET) par les programmes Soutien financier, APTE et APPORT.

Bien qu'il y ait, avec le projet de loi 37 et la déclaration ministérielle l'accompagnant, progrès à certains égards sur le document d'orientation initial, nous décelons quand même des lacunes importantes qu'il s'impose de corriger.

Il importe de s'assurer que les personnes en attente d'une participation aient à leur disposition les services prévus par l'article 23 et que soit sensiblement améliorée la garantie de ressources offertes à ces personnes ainsi qu'aux femmes enceintes durant les premiers mois de grossesse. Il faut aussi relever les seuils de revenu à partir desquels on présume qu'il y a contribution parentale au profit des enfants majeurs et donner accès aux programmes à la conjointe ou au conjoint non étudiant d'une personne aux études qui n'est, à l'heure actuelle, protégé par aucun régime de dernier recours.

Afin d'améliorer les chances de succès des mesures de réinsertion sociale, les conditions de participation doivent être améliorées : services de garde accessibles sans frais ou à coût minime pour les parents; meilleur encouragement à l'emploi pour les personnes ne réalisant que des gains peu importants. On doit également mettre à la disposition des responsables de famille monoparentale tous les supports requis, maintenir et prolonger le programme de retour aux études post-secondaires, ne pas comptabiliser à 100% les revenus de pension alimentaire et allonger la période de vie commune requise pour la reconnaissance des unions de fait.

Enfin, les personnes faisant appel à l'aide de dernier recours de l'État ont droit au respect de leurs droits fondamentaux notamment le droit d'être entendu par voie de révision ou d'appel. Nous croyons qu'il faut limiter et encadrer les pouvoirs octroyés au ministre en ce qui a trait à la gestion de la prestation, à la pension alimentaire, aux vérifications et enquêtes et, en certains cas, aux sanctions prévues. Il importe de bien circonscrire la participation aux stages et aux travaux communautaires afin de ne pas créer un bassin de main-d'oeuvre soumis, sur une base persistante, à des conditions de travail inférieures aux normes minimales. Étant donné l'étendue du pouvoir réglementaire et les corrections majeures que nous souhaitons, il nous apparaît nécessaire que des consultations soient menées sur un projet de règlements.

Nous ne pouvons terminer ce commentaire sans rappeler l'importance que nous attachons à l'existence de conditions propices sur le marché du travail. Cinq des dix-sept recommandations[1] de notre mémoire portant sur le projet gouvernemental initial y étaient consacrées, car c'est là que réside principalement la clef du succès de toute réforme de l'aide sociale, selon nous.

Pour que les efforts consacrés à la réinsertion ne se traduisent pas en faux espoirs, il faut :

- établir une politique dynamique de création d'emplois touchant tant le secteur privé que le secteur collectif;
- se doter d'une politique générale de recyclage et de formation continue;
- amener les employeurs participant aux mesures à offrir une expérience valable aux prestataires, et cela sans préjudice pour leur main-d'oeuvre régulière;

---

1. Il s'agit des recommandations 2 à 6 qui sont reprises en annexe.

- assouplir les horaires et les modes de participation au marché du travail de façon à mieux répartir le temps de travail entre la population et permettre une meilleure conciliation entre le travail gagne-pain et les responsabilités personnelles et familiales;

- d'assurer que les lois du travail, la sécurité sociale et le régime fiscal assurent une sécurité de base aux personnes en emploi.

Le défi est de taille. On doit souligner certaines intentions ou initiatives qui vont dans le sens souhaité. Il en est ainsi :

- du désir d'impliquer dans l'effort de réinsertion les principaux groupes sociaux : les grandes entreprises, les organisations de travailleurs et travailleuses, les milieux régionaux;

- de l'annonce du relèvement du salaire minimum;

- de l'amélioration du supplément au revenu de travail par la création de APPORT;

- de l'instauration d'une fiscalité moins dissuasive pour les familles à faible revenu;

- de la volonté exprimée de mettre en place des mesures propres à faciliter l'exercice de la vie professionnelle et familiale.

Il importe finalement pour le Conseil du statut de la femme que l'on établisse des conditions favorables afin que les femmes soient en mesure d'atteindre leur propre autonomie économique, quel que soit leur statut civil. Cette préoccupation ne doit pas être inscrite seulement dans les programmes de dernier recours mais elle doit être au coeur de toute politique.

Annexe

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Mémoire du Conseil du statut de la femme présenté à la Commission des affaires sociales sur le document Pour une politique de sécurité du revenu du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu[1].

De portée générale :

1. Que la politique d'aide sociale de l'État comporte :

   - une garantie de ressources suffisantes;
   - des encouragements positifs à l'emploi;
   - une juste prise en compte des coûts de travail, de formation et de garde d'enfants;
   - des possibilités de formation réelle et de recyclage;
   - un soutien technique aussi bien que moral.

2. Que les mesures visant la réinsertion sociale des bénéficiaires de l'aide sociale s'insèrent dans une politique dynamique de création d'emplois ainsi que dans une politique générale de recyclage et de formation permanente de la main-d'oeuvre.

3. Que l'on s'assure que les employeurs prenant part à ces mesures le font sans préjudice pour leurs effectifs réguliers et en offrant une formation et une expérience d'emploi valables.

4. Que, en plus de favoriser l'insertion à l'emploi dans le secteur privé de l'économie et de favoriser la recherche personnelle de travail ou la création de son propre emploi, on mise sur le développement d'activités socialement utiles et rémunérées dans le secteur gouvernemental, communautaire et coopératif pour faciliter l'emploi des prestataires.

5. Que, afin de mieux répartir entre la population le temps de travail rémunéré et de permettre aux personnes de concilier plus facilement le travail gagne-pain et les responsabilités personnelles et familiales, on prenne les dispositions nécessaires pour que soient assouplis et adaptés les horaires et les modes de participation à l'emploi et mises au point des formules de réduction et d'aménagement du temps de travail.

---

1. Québec, Conseil du statut de la femme, février 1988, 57 p.

6. Que les personnes qui quittent l'aide sociale pour participer au marché du travail soient assurées d'y trouver une sécurité financière de base fondée sur un salaire suffisant, des aides pour l'entretien et la garde des enfants, un système adéquat d'assurances sociales ainsi qu'un régime d'imposition reconnaissant à chaque personne individuellement des besoins minimums.

Pour l'ensemble des femmes :

7. Que les mesures de réinsertion sociale soient mises rapidement à la disposition des femmes bénéficiaires de la politique d'aide sociale et cela, sans discrimination d'âge, de statut civil ou de région de résidence; et,

   que les mesures s'adressant aux femmes de 55 ans et plus comportent la souplesse nécessaire tout en assurant le soutien financier requis à celles ne pouvant y participer.

8. Reconnaissant que des encouragements positifs à l'emploi s'imposent, que la réduction de la prestation prévue en cas d'emploi soit moins élevée pour inciter vraiment au travail.

9. Que la vocation des Services externes de main-d'oeuvre (SEMO) soit confirmée auprès des femmes éprouvant des difficultés particulières d'intégration au marché du travail.

Pour les parents :

10. Que les parents inscrits aux mesures de réinsertion sociale puissent bénéficier de services de garde accessibles sans frais ou à un coût minime.

Pour les conjointes :

11. Que, lorsque les programmes s'adressent aux conjoints, la prestation de base soit partagée entre eux à parts égales.

Pour les femmes enceintes :

12. Que, dans la politique d'aide sociale, on couvre de façon satisfaisante les besoins de base ainsi que les besoins particuliers résultant de l'état de grossesse et qu'une prestataire n'encoure pas de réduction de prestation en raison de son état de grossesse.

Pour les jeunes adultes :

13. Que l'on intervienne avec diligence auprès des jeunes adultes prestataires pour les orienter vers le marché du travail, les études ou les mesures de réinsertion sociale;

    que l'on relève sensiblement les seuils de revenu servant à établir la contribution parentale présumée à l'endroit des enfants majeurs de façon à ne pas créer, passé la majorité de l'enfant, des obligations financières trop lourdes pour les familles à revenu modeste; et,

    que les jeunes adultes qui ne sont pas prestataires parce que jugés entièrement sous la responsabilité financière de leurs parents puissent bénéficier au besoin de certaines mesures de réinsertion sociale telles que les services de consultation et d'orientation, les programmes de formation, etc. avec allocation pour les frais encourus s'il y a lieu.

Pour les femmes responsables de famille monoparentale :

14. Que, dans le sens des efforts déjà entrepris, on mette tout en oeuvre pour favoriser l'acquisition d'une formation pertinente et la venue en emploi des femmes responsables de famille monoparentale qui sont bénéficiaires de l'aide sociale, et cela dès leur arrivée à l'aide sociale :

    - allocation couvrant tous les coûts supplémentaires occasionnés par la participation aux mesures : transport, repas, vêtements, fournitures, séjour, etc.;

    - suivi continu, support psychologique et aide pour la solution des problèmes rencontrés durant toute la démarche de réinsertion : recherche d'un service de garde, orientation, formation, stage, recherche d'emploi et premiers mois de travail;

    - maintien des besoins spéciaux durant une période de trois mois après le retour en emploi.

15. Que le programme de retour aux études postsecondaires des femmes responsables de famille monoparentale soit maintenu et qu'il soit prolongé de façon à permettre à ces femmes d'entreprendre et de compléter des études supérieures.

16. Que, dans le but d'encourager la réclamation des pensions alimentaires et d'améliorer la situation des responsables de famille monoparentale recevant une pension, on ne comptabilise pas à 100% la pension versée au moment d'établir la prestation d'aide sociale ou le supplément au revenu de travail dans le programme APPORT. Une exemption pour revenu de pension ou un taux de réduction partiel pourrait alors être appliqué.

17. Que, en conformité avec les programmes d'assurances sociales québécois, on porte à trois ans, en l'absence d'enfants nés de l'union ou adoptés, la durée de vie commune entraînant la reconnaissance des conjoints de fait et que ce délai soit d'un an lorsqu'il y a enfants communs.